

Área: América Latina - ARI N° 12/2004
Fecha 28/1/2004



México: políticas y partidos

M^a Antonia Martínez *

Tema: Los resultados de las últimas elecciones para la Cámara de Diputados han agudizado en México la situación de *impasse* presente en el país desde el año 2000. Este artículo analiza las razones de este escenario así como algunas de las hipótesis sobre lo que es posible esperar en los próximos meses, tanto en el contexto global como en relación a los partidos políticos mexicanos.

Resumen: El presidente de la República no cuenta con mayoría en el Parlamento para aprobar ninguna reforma relevante de aquí a 2006 sin el apoyo de otros partidos. Si bien el proceso es más explícito en el seno del PRI, los tres partidos más importantes, y con mayor representación parlamentaria, están inmersos en disputas internas sobre quién será su candidato para las próximas elecciones presidenciales. Los problemas internos de los partidos harán que, con toda probabilidad, asistamos a una agudización de la ingobernabilidad en México en los próximos meses, a un agravamiento de la crisis del PRI y a una posible reestructuración del sistema de partidos en los próximos años.

Análisis *El escenario de las reformas*

Las elecciones presidenciales de 2000 las ganó Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN). Pese a ello, el PAN no logró la mayoría ni en el Senado ni en la Cámara Baja. Como resultado de las elecciones se produjo en México un escenario frecuente en regímenes presidencialistas pero inédito en la historia del país: el partido del presidente de la República no tiene la mayoría simple en las Cámaras. Este escenario ha vuelto a reiterarse a consecuencia de las elecciones intermedias de julio de 2003, para renovar en su totalidad los 500 diputados de la Cámara Baja. Destaca la elevada tasa de abstención en dicha elección: el 58% del censo electoral. Sin entrar en consideraciones técnicas sobre el padrón, parece constatar que la elevada tasa de abstención en los comicios de 2003 se explicaría en el desencanto de la población. La ciudadanía asistió durante los últimos tres años a un escenario en el que los políticos parecían estar más inmersos en sus conflictos partidarios que en ofrecer y negociar políticas orientadas a solucionar los problemas del país. No parece previsible que en los próximos meses se modifique sustancialmente el escepticismo de los ciudadanos hacia su clase política. Podemos asistir, así, a un proceso de incremento sustancial de la desafección de los mexicanos hacia un régimen recientemente democratizado.

Otro elemento significativo de las elecciones proviene de los resultados de los partidos contendientes, que marcarán claramente el acontecer político del país durante los próximos años. El PAN fue el gran derrotado en los comicios de 2003 y pasó de 209 diputados a 151 (perdió 58 escaños). El PRI ganó 11 diputados y ahora tiene 222 en la Cámara Baja, mientras el PRD pasó de 54 a 96 (ganó 42 diputados en la actual legislatura). El PAN fue el partido más castigado, tanto por la abstención de sus electores

* M^a Antonia Martínez
Centro de Estudios de México
Instituto Universitario Ortega y Gasset

como porque un elevado porcentaje de quienes votaron útilmente en 2000 por los candidatos del PAN, optaron en esta ocasión por retornar a su primera opción o no participar. La nueva composición de la Cámara Baja hace presumir que en el escenario político más factible el Ejecutivo tendrá enormes dificultades para generar acuerdos entre los partidos y aprobar las reformas estructurales a las que unió desde el inicio el éxito de su gestión. Durante los tres primeros años de su gobierno, Fox pensaba que la elevada aceptación de su figura entre la población bastaba para que el Congreso de la Unión aprobase las reformas que, desde su perspectiva, precisaba el país. Las denominadas reformas estructurales debían ser aprobadas, ya que él mismo contaba con un amplio respaldo social. Lo equivocado del planteamiento fue demostrándose a lo largo de los meses. Ahora parece evidenciarse que Fox ya ha aprendido que tener elevados niveles de valoración ciudadana no basta para aprobar sus reformas. Sin embargo, la relación de fuerzas dentro del Parlamento seguirá impidiendo la aprobación mecánica de las medidas propuestas por el Ejecutivo. Fox ha realizado cambios en su gobierno con objeto de potenciar las relaciones entre el grupo parlamentario *panista* y el Ejecutivo. En el pasado, esta comunicación no siempre se había caracterizado por la fluidez y el acuerdo de objetivos. Pese a ello, este cambio no será suficiente ya que el PAN no tendrá la mayoría parlamentaria durante los próximos tres años y los otros dos grandes partidos no tienen grandes alicientes para apoyar al PAN en sus reformas.

Vicente Fox despertó grandes expectativas entre la población tanto por lo simbólico de su victoria como porque durante su campaña hizo grandes promesas para solucionar la cuestión zapatista y, sobre todo, para democratizar el sistema, crear empleo y luchar contra la pobreza. El resultado de sus tres primeros años de gobierno está lleno de luces y sombras. Por un lado, se reguló la transparencia y acceso a la información; se elaboró una Ley del Servicio Civil de Carrera, orientada a mejorar los mecanismos de funcionamiento de la administración pública federal; se impulsaron cuestiones relativas a los derechos humanos; disminuyeron considerablemente las tasas de interés y la inflación y se aprobó la universalización progresiva del servicio de salud. Pero las grandes reformas estructurales no han podido ser aprobadas en el Congreso tanto por la situación de minoría del PAN como por las dificultades de Fox para generar acuerdos y alianzas parlamentarias. El tema del zapatismo pasa por una situación de estancamiento y no puede darse por solucionado. Finalmente, en el ámbito económico la situación tampoco está cercana a las promesas de Fox. La fuerte dependencia de la economía mexicana de la estadounidense ha afectado el crecimiento del país, y si bien aquélla ha crecido moderadamente lo ha hecho por debajo de lo previsto. Al mismo tiempo, se han creado menos empleos de los que las expectativas y declaraciones del Gobierno hicieron pensar a la población. Y no es previsible esperar que este escenario se modifique sustancialmente en los próximos meses.

El Ejecutivo sigue sin tener mayoría en el Congreso de la Unión. De hecho, está más debilitado en términos de representación parlamentaria que en los tres años previos. Aunque Fox haya asumido que contar con una buena valoración de la ciudadanía no es razón suficiente para que el Congreso apruebe sus reformas y que es preciso generar alianzas, el contexto no parece facilitarle su tarea. Inexcusablemente, la aprobación de cualquier reforma relevante pasa por el concurso del PRI. Los últimos acontecimientos sobre la discusión de la reforma fiscal en el Congreso y el comportamiento del grupo priísta no dejan espacio para el optimismo.

El escenario más probable durante los próximos tres años será que el Ejecutivo no verá aprobada en las Cámaras ninguna de sus reformas emblemáticas, a las que unió desde el principio el éxito o fracaso de su gestión. Asistiremos, por tanto, a tres años de administración pero no de gobierno. La mayoría de los actores políticos y empresariales está de acuerdo con la necesidad de realizar reformas estructurales relevantes. En la agenda de los próximos meses estará presente lo imperioso de hacer cambios en los

campos energético –electricidad y petróleo–, fiscal y del mercado de trabajo. Se extiende el convencimiento de que sin cambios normativos significativos en estos ámbitos no será posible lograr mayores niveles de crecimiento económico. Tampoco será factible que el Estado tenga más recursos para enfrentar un incremento del gasto público en educación, lucha contra la pobreza, mejora de las infraestructuras, financiamiento del acceso a la sanidad y a las pensiones, etc. Las reformas se plantean así como el medio para relanzar el crecimiento económico, paliar las desigualdades sociales y hacer un país más desarrollado y más igualitario.

Otra lista de reformas de ámbito más político también está presente en la agenda de los partidos. Se plantea la necesidad de modificar la cláusula de no reelección inmediata de diputados, senadores y alcaldes. La vigencia de dicha cláusula es percibida en numerosos sectores como algo anacrónico y, sobre todo, como un factor que dificulta la rendición de cuentas. Se discute, igualmente, la prioridad de buscar fórmulas para *abatar el precio* de la democracia. Ello afectaría tanto a los organismos encargados de vigilar las elecciones, especialmente al Instituto Federal Electoral (IFE), como a las subvenciones que reciben los partidos políticos. Un tema presente en la agenda en los próximos meses será la financiación de los partidos políticos y los criterios para que éstos puedan concurrir a las elecciones. En este último ámbito, la única reforma aprobada está destinada a impedir que ningún partido nuevo se presente a las elecciones de 2006. Sólo las Agrupaciones Políticas Nacionales que ya tengan registro podrán competir en ellos. Entre algunos grupos se extiende la idea de que la legislación vigente para que un partido se presente a las elecciones es muy restrictiva. Desde esta lógica sería necesario modificar las normas que dificultan la vigencia del principio democrático de que todos los ciudadanos tienen derecho a presentarse a las elecciones.

El contexto político de los próximos meses hará que otra reforma adquiera mayor relevancia en la agenda pública. Sin duda, el Gobierno de Fox se enfrentará a grandes problemas para sacar adelante algún cambio normativo importante. Y este hecho hará que cobre más importancia en el debate la necesidad de hacer modificaciones en la forma de gobierno. Cada vez cobran más presencia las voces que reclaman modificar el sistema presidencialista e ir hacia un modelo semipresidencialista. Al igual que en otros países de América Latina, las discusiones sobre las disfuncionalidades del presidencialismo han ido cobrando fuerza en México en los últimos años. En la actualidad, ya no está tan presente la defensa de la alternativa parlamentarista pero sí la necesidad de modificar el modelo e ir avanzando hacia un tipo de gobierno de corte más similar al francés o al peruano. Es esta una reforma también presente en la agenda del PAN, al menos en determinados segmentos de dicha formación política. También es una prioridad buscar fórmulas para desbloquear y aprobar los presupuestos del Estado cuando, como ocurre actualmente, el Ejecutivo no tiene mayoría en el Congreso.

El escenario de los partidos

Las señaladas son algunas de las reformas, políticas y económicas, que el país debería discutir en los próximos meses. Las agendas de determinados partidos coinciden al señalar la importancia de algunas de ellas. Sin embargo, el contexto político no parece propicio para aprobar estos cambios normativos en el Parlamento. Los tres partidos más relevantes están inmersos en procesos de reajustes y conflictos internos provocados por las luchas sobre los candidatos en las elecciones presidenciales de 2006. Aunque faltan tres años, las actuaciones de los partidos en los próximos meses no pueden entenderse sin tener en cuenta esa fecha.

Es en este contexto en el que deben situarse los cuestionamientos recibidos por uno de los líderes históricos del PAN, Diego Fernández de Cevallos, así como las postulaciones implícitas de varios integrantes del actual gobierno. El tema será si otra vez un aspirante *impondrá* su candidatura al PAN, como ocurrió con Fox, o serán los mecanismos

tradicionales del partido los que tendrán vigencia. En el PRD la disputa es entre el Jefe del Gobierno del Distrito Federal (DF) –Andrés Manuel López Obrador– y Cuahutémoc Cárdenas –candidato en 1988, 1994 y 2000–. La gestión de López Obrador al frente del DF explica los elevados porcentajes de voto del PRD en las últimas elecciones y su deseo de ser candidato a las elecciones en 2006. Por su parte, Cárdenas se mueve entre repetir por cuarta vez, negociar posiciones para el segmento más afín o explorar las posibilidades de volver a impulsar una estrategia similar a la de 1988. Más allá de quien sea el candidato, uno de los elementos que marcará la estrategia del PRD en los próximos meses estará explicada por su deficiente implantación nacional, algo evidenciado en los comicios de 2003. Mientras en el DF logró casi el 47% de los votos, en lugares como Nuevo León no pasó del 2,2% y en 14 estados de los 32 que componen la Federación sus porcentajes de voto no sobrepasaron el 10%. Este es un factor de especial relevancia para las aspiraciones del PRD de ganar las elecciones presidenciales de 2006, aunque contase con un candidato como Manuel López Obrador.

Por primera vez, el PRI se enfrentó a la selección de su candidato a la presidencia de la República para 2000 sin que su responsable desempeñase un papel determinante. La contienda puso de manifiesto, entre otras cuestiones, importantes divisiones en el seno del partido. El presidente de la República ya no era el árbitro entre las distintas corrientes priístas y no había ningún otro mecanismo de arbitraje que pudiese mantener, y transmitir, la imagen de cohesión interna. A la existencia de sensibilidades políticas diferenciadas se unió claramente la escasa integración entre la dirigencia nacional y los gobernadores priístas. El proceso de selección del candidato puso de manifiesto las dificultades de un partido en el que conviven los denominados tecnócratas y los duros; unos dirigentes nacionales con poco control en el conjunto de la estructura partidaria; los gobernadores del PRI, con deseos de ser actores esenciales al interior del partido y con aspiraciones presidenciales; y, sobre todo, la ausencia de mecanismos de intermediación aceptados por todos. Estos elementos no hubieran sido tan importantes en los últimos tres años si el PRI hubiese ganado las elecciones presidenciales. Pero la pérdida de la presidencia, evidenció por primera vez la relevancia de las disensiones internas y la falta de un líder y árbitro fuerte. Lo más destacado es que, después de tres años, el PRI continua inmerso en el mismo proceso manifestado en la precampaña de 2000, si bien los problemas han pasado a ser más explícitos y públicos.

El conflicto entre el presidente del PRI, Roberto Madrazo, y su secretaria general, Elba Esther Gordillo, es una evidencia de hasta donde el PRI ha sido incapaz de recomponer un proyecto político, reconstituir un liderazgo y reelaborar unas estructuras de intermediación aceptadas por todos. La vuelta al país de Carlos Salinas de Gortari, presidente de México entre 1988 y 1994 e integrante del sector más tecnocrático del partido, repercutirá en el futuro del partido. No es aventurado considerar que asistamos en un futuro a una ruptura del PRI de mayor calado que la que supuso en los años ochenta la creación de la Corriente Democrática impulsada por Cárdenas. En este hipotético escenario podríamos presenciar la creación de un nuevo partido con integrantes del PRI y del PRD, unidos ideológicamente en su rechazo a las corrientes más tecnocráticas representadas, entre otros, por Salinas. Entraríamos en un escenario que implicaría la reformulación del sistema de partidos en México.

En los próximos meses también asistiremos a postulaciones implícitas de candidatos sin filiaciones partidarias claras, a su acercamiento a los sectores más descontentos del PRI y con aspiraciones en el PRD, y a los movimientos de los partidos más pequeños para desempeñar un papel significativo en la generación de alianzas electorales. Hay que tener presente que la vigencia de la normativa que prohíbe a los partidos que se constituyan en estos próximos años competir en las elecciones de 2006, puede otorgar una gran importancia estratégica a los partidos pequeños que ya cuentan con registro. Ellos pueden configurarse en los únicos con capacidad para presentar candidatos, en

2006, procedentes de escisiones de los partidos más relevantes en términos de representación.

En cualquier caso, parece evidente que asistiremos en los próximos meses a una situación de deterioro del partido gobernante en México durante más de siete décadas, al mismo tiempo que a un escenario de clara ingobernabilidad. Será difícil encontrar espacios de negociación entre los partidos para pactar reformas –fiscal, laboral, energética, federal, local y electoral, entre otras–, sobre cuya necesidad la mayoría de los actores está de acuerdo, al menos en la forma. El escenario de la competición política deja poco margen para las negociaciones, los pactos y la aprobación en las Cámaras de las mismas. Aún cuando pueda parecer excesivo por el tiempo que resta hasta 2006, lo cierto es que la estrategia dominante al interior de los partidos es la búsqueda de las mejores posiciones para obtener la candidatura presidencial y, por supuesto, la presidencia de la República. Esta especie de larga precampaña en México va a durar los próximos tres años. Y evidentemente, ello repercutirá sobre la gobernabilidad del país. Este escenario ya ha sido determinante para comprender lo acontecido hasta 2003. Por un lado, un PRI con mayor número de escaños en ambas Cámaras que el PAN, pero con grandes problemas derivados de la disputa interna del liderazgo, sin alicientes para pactar cuestiones relevantes con el PAN e inmerso en un proceso de definición de su propio proyecto político. Cuestión ésta especialmente relevante en la medida en que, después de su viraje ideológico de los años ochenta, ha perdido credibilidad en su reivindicación histórica de justicia social y nacionalismo revolucionario.

Y todo ello sin olvidar que, en los próximos tres años, habrá distintas elecciones locales y federales. Con ellas se pondrá de manifiesto la capacidad de los nuevos integrantes del IFE de seguir certificando la credibilidad de los resultados electorales. No es este un asunto baladí en un país donde asegurar la competencia electoral y la limpieza de los resultados ha sido esencial en el dilatado proceso de cambio político; en el que el IFE ha ido adquiriendo, a lo largo de la última década, un papel clave en la credibilidad de las elecciones, y donde la renovación de los integrantes de dicha institución ha generado un escenario de contestación entre diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil. La más mínima duda sobre la imparcialidad del IFE podría provocar una vuelta a los escenarios en los que el cuestionamiento de los resultados electorales y de la legitimidad de los elegidos estaba en la agenda diaria, lo que no sería una buena noticia.

Conclusiones: Los resultados de las últimas elecciones celebradas han agudizado la debilidad del Ejecutivo y hacen previsible que ninguna reforma significativa sea realizada. El gobierno deberá limitarse a gestionar la situación con los recursos normativos y económicos que tiene. Ello podría ser interpretado como un fracaso, habida cuenta de que Fox unió el éxito de su gestión a la realización de las reformas. También las modificaciones normativas en el ámbito político tienen pocas posibilidades de prosperar si no son positivas para las estrategias de competición de los partidos políticos. A pesar de que las elecciones presidenciales son dentro de tres años, los partidos están inmersos en estrategias para controlar el proceso interno y sus propias candidaturas. Esto provoca que ningún partido, excepto el PAN, tenga grandes alicientes para negociar cambios legislativos importantes. Asistiremos a una situación de *impasse* al mismo tiempo que a un proceso de descomposición lento del PRI y a una larguísima precampaña electoral.

Mª Antonia Martínez
Centro de Estudios de México
Instituto Universitario Ortega y Gasset